

EFFECTOS ECONÓMICOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

Michelle Bachelet Jeria *

Nos convoca a esta reunión el tema del “Gasto en Defensa”, quizás uno de los menos conocidos pero al mismo tiempo más recurrente en las discusiones sobre políticas públicas y relaciones internacionales. Por lo tanto, su conocimiento y discusión seria, sea política, académica, o en los medios de comunicación, es siempre oportuna y necesaria. Es por ello que he aceptado con interés esta invitación formulada por el Comandante en Jefe de la Armada para exponer en esta ocasión sobre el desarrollo que ha tenido la política de defensa del Gobierno del Presidente Lagos y sobre sus efectos económicos en general, aunque no nos referiremos directamente al gasto, sino en cuanto a efecto resultante de las distintas políticas que se analizarán.

De manera introductoria, quisiera situar la intervención en el marco general de las políticas de defensa impulsadas por el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, sintetizadas en lo que hemos denominado la “Agenda de Defensa”, y que se pueden ordenar en torno a dos grandes ejes. El primero de éstos es el de mantener una política de defensa actualizada, para lo cual estamos concluyendo el Libro de la Defensa Nacional 2002 y estamos desarrollando, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, un conjunto de iniciativas en el ámbito de la seguridad exterior. El segundo gran eje de las políticas públicas de defensa, actualmente en desarrollo, corresponde al de la modernización de las instituciones del sector Defensa, cuestión que incluye el Servicio Militar Obligatorio, a las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa Nacional, y también a los procesos de asignación de recursos para la defensa.

Para esto me referiré a los efectos económicos que tiene esta política pública que es la defensa. Luego abordaré la necesidad de transparencia en la evaluación de estos efectos, ocasión en que me referiré a los esfuerzos por hacer transparente y conocido el gasto y al estudio hecho por la CEPAL. A continuación me concentraré en algunas políticas que se encuentran en desarrollo, como las referidas al Servicio Militar Obligatorio, al proceso de modernización de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa; y al sistema de adquisición de material de guerra para las Fuerzas Armadas, conocido como Ley Reservada del Cobre; para terminar con una breve referencia a los lineamientos del proceso de modernización de la previsión militar.

1. La Defensa como una política pública y sus múltiples efectos económicos.

La Defensa es un bien social y debe ser considerada como un bien público en un sentido integral. Se trata de un bien que debe ser financiado por el Estado, por cumplir una función social básica para la existencia de la sociedad, y que por su carácter de bien público puro no puede ser entregado a mecanismos de mercado, debido a que éstos no operan adecuadamente en la provisión de este tipo de bienes.

Parte de la definición económica de un bien, es que éste tiene valor económico y se transa en el mercado, y por lo tanto se somete a sus regulaciones. Esto significa la existencia de un mecanismo de asignación de recursos que se basa en la necesidad que tiene la sociedad y las personas del bien, lo que determina su demanda, y en una oferta que buscará producir el bien al menor precio posible. Sin embargo, el mercado como asignador de recursos

no tiene aplicación práctica en el caso de un bien como la defensa, por lo cual se requiere que sea provisto por el Estado. No existe el incentivo económico para que los “consumidores”, todos los ciudadanos de este país, paguen por su obtención, ya que les llegará de todas formas; y en su producción, que conlleva el monopolio del uso de la fuerza, no pueden intervenir “productores de defensa” privados. No al menos en un Estado democrático moderno.

Como todo bien público puro, la defensa debe ser financiada y prestada centralizadamente por el Estado, por medio de los recursos que el Fisco recaude a través del sistema tributario. Ello no impide el uso de la externalización de ciertos servicios por parte de las Fuerzas Armadas en la producción de la defensa.

El Estado decide cómo y cuánto producir de un bien público socialmente demandado. Esto se efectúa a través de los mecanismos de asignación de recursos que el Estado administra, y que se traducen en el sistema presupuestario. A nivel individual, no existe disposición a pagar personalmente por defensa, pero a nivel colectivo debe existir tal voluntad básica para la supervivencia de la sociedad como nación soberana. El rol del Estado es proveer de seguridad, y dentro de esto la defensa necesaria para crear un marco apropiado que permita el crecimiento y la estabilidad, estas últimas fuentes de un mayor bienestar, y de esta forma garantizar el desarrollo integral de la sociedad.

Como toda actividad pública, los efectos de la defensa en la economía son múltiples. En primer lugar, y lo más notorio está referido al gasto, el que es financiado con recursos públicos. Esto significa el dinero de todos los contribuyentes que pagan impuestos, implica el uso de un recurso escaso que puede ser dedicado a fines alternativos, dentro del Estado, o devuelto a los ciudadanos. Es por ello que la adecuada gestión de estos recursos es un componente fundamental de la política de defensa, tema sobre el cual volveremos en varias partes de esta exposición.

Pero los efectos no terminan aquí, pues existen importantes impactos económicos indirectos de la defensa. Por ejemplo, en el nivel microeconómico la actividad económica originada por las adquisiciones de la defensa, ésta impacta a sectores productivos, y a zonas geográficas donde se ubican las instalaciones militares, las que se ven beneficiadas además por los bienes y servicios provistos al personal que en ellas se desempeña. En el nivel macroeconómico, los efectos de las adquisiciones en el exterior son muy importantes en la balanza de pagos y en el endeudamiento externo público. Un gasto asociado a una política de defensa expansiva puede afectar otras actividades públicas, aumentar desproporcionadamente el gasto fiscal y afectar la inversión y el crecimiento de la economía.

A esto debe agregarse los efectos derivados de la introducción de tecnología de punta en el desarrollo de capacidades tecnológicas; y asimismo es importante el entrenamiento y la capacitación del personal, capacidades que se traspasarán a sectores civiles de la economía con el retiro o licenciamiento.

Los efectos someramente descritos muestran que, además de significar un importante bien público y su contraparte en el gasto de producirlo, la Defensa tiene efectos económicos importantes, y las políticas de defensa afectarán a la economía en varias formas diversas.

2. Transparencia del Gasto en Defensa.

El principal efecto económico de la defensa se produce a través del gasto. Por lo tanto, conocer adecuadamente el nivel de gasto es importante tanto para la formulación de las

diversas políticas, como para una buena asignación social de los recursos. Esto parece de una simpleza absoluta, tanto como sumar y restar, pero la práctica es más compleja.

Conocer el gasto en defensa de los países vecinos constituye, además, un importante antecedente en la determinación de la defensa que necesitamos, pues este gasto es el reflejo del esfuerzo económico de los países para proveerse de defensa y, con las salvaguardias necesarias, valoriza la amenaza. Por esto en períodos de tensión el gasto en defensa se ha ocultado usando diversos mecanismos, y no publicando cifras confiables al respecto. Esto no solamente oculta el gasto hacia fuera, sino que hace desconocido en el país un valor importante en la asignación interna de recursos.

Por ello la política de conocer y divulgar este gasto constituye no sólo un esfuerzo para que todos los sectores interesados se informen, sino que también es un aporte a la búsqueda de una adecuada asignación de recursos. Del mismo modo, es un avance en la responsabilidad y transparencia que debe ir asociada a toda política pública en un estado democrático, y al hacerlo en conjunto con otros países, se transforma en un aporte a la confianza mutua entre los países de la subregión.

La política de los gobiernos de la Concertación ha sido hacer, crecientemente, transparente este gasto, tanto para el nivel interno pero principalmente para nuestras relaciones con los países vecinos, lo que se tradujo en un esfuerzo para avanzar, en el marco de la política de acercamiento con Argentina, en el desarrollo de una metodología estandarizada común, que nos permitiera medir los esfuerzos económicos en defensa.

Medir adecuadamente el gasto de defensa presentó dificultades debido al secreto que durante mucho tiempo rodeó la información necesaria, y a las desconfianzas que existieron entre los países de la región entre los años setenta y ochenta. A esto se agregó la dificultad técnica de medir adecuadamente el gasto de defensa a partir de información compleja. Así el problema tenía tres componentes: uno, cuál era el dato que se necesitaba medir; dos, cómo tener acceso a la información requerida; y tres, cómo analizar los datos económicos provenientes de realidades diferentes. Todo ello dando garantías de imparcialidad.

Por último, se han presentado también cuestiones político-metodológicas a la hora de cuantificar el gasto en defensa. Las Fuerzas Armadas, que producen la defensa, tienen en Chile y en muchos otros países, incluidos casi todos los de la región, funciones de apoyo al desarrollo de la actividad social y económica, cuestión que plantea el problema de cómo discernir, qué recursos son utilizados para las misiones relacionadas directamente con la defensa, y cuáles en misiones subsidiarias. A esto se agrega que las prácticas presupuestarias, contables y tributarias, que son diferentes en cada país, hacen más complejo un adecuado análisis de cuánto es el gasto en defensa.

Veamos, por ejemplo, el caso de la Armada de Chile. Esta institución tiene entre sus misiones velar por la seguridad de la navegación y de las actividades marítimas productivas o de esparcimiento, función que desarrolla a través de la Dirección del Territorio Marítimo y Marina Mercante. En otros países, esta función está entregada a entidades de guardia costera dependientes de diversas secretarías de Estado.

Teniendo en cuenta la necesidad de una medición que fuera técnicamente adecuada, hecha con un método que recogiera el gasto en su totalidad, y desarrollada por una entidad que diera garantías de independencia y capacidad técnica para solventar las dificultades metodológicas, los gobiernos de Argentina y Chile solicitaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, que llevara a cabo el desarrollo de la metodología.

Este proyecto entregó como resultado una metodología estandarizada común para medir los gastos de defensa, la que fue desarrollada y aplicada para medir los gastos de Argentina y Chile, pero con la posibilidad de aplicarla a otros países de la región. En estos momentos se está haciendo un esfuerzo conjunto con Perú para aplicarla a la realidad de dicho país.

En resumen, entonces, las políticas que hemos desarrollado en materia de transparentación del gasto en defensa ha tenido varios logros. Por un lado hemos mejorado nuestra seguridad exterior porque hemos incrementado la confianza entre ambos estados, y pretendemos hacer lo mismo con Perú. Pero desde una perspectiva económica, hoy tenemos una medición nacional e internacionalmente aceptada de medición del gasto, por lo que a nivel nacional podemos hacer una mejor asignación de los recursos, y a nivel internacional habrá una evaluación aún mejor que la actual de la gestión económica del sector público.

3. Modernización del Servicio Militar Obligatorio.

La modernización es lo que describe a muchas políticas que se han desarrollado durante el último tiempo, y es un buen apellido para numerosos proyectos que cambian la forma cómo se están haciendo las cosas o entregando servicios en el sector público. Ello implica un esfuerzo por mejorar los servicios que entregamos, hacer más efectivos o eficientes los métodos que usamos, y por mejorar los sistemas que afectan la vida de nuestros ciudadanos. El Gobierno del Presidente Ricardo Lagos está desarrollando varios proyectos de modernización del sector Defensa, que forman parte de un programa más amplio de política de defensa.

La modernización del Servicio Militar Obligatorio no es una política nueva. Las primeras modificaciones se realizaron a partir de la segunda mitad de la década pasada, pero no fue sino hasta el año 2000 que el Gobierno del Presidente Lagos se comprometió con un proyecto más ambicioso, por lo que en diciembre del año 2001 el Ministerio de Defensa Nacional envió un proyecto de ley cuya discusión se inició recientemente en el Congreso.

Este es un proyecto de carácter social y militar orientado a hacerlo socialmente más justo para los jóvenes que lo realizan y a entregar a las Fuerzas Armadas un recurso humano que se capacite y entrene para usar sistemas de defensa cada vez más complejos.

El proyecto crea, entre otras cosas, incentivos para la voluntariedad y entrega compensaciones que hagan más atractivo hacerlo. Ninguna de estas medidas tiene un mayor costo directo, aunque estimamos que a futuro deberían entregarse incentivos económicos, como una mayor remuneración, que tendiera a igualarse al salario mínimo juvenil.

El entrenamiento y la capacitación a que se someterá a estos jóvenes entregará a las Fuerzas Armadas un soldado que, cuando se licencie, será un reservista mejor adiestrado. Asimismo, dispondrá de habilidades que, además de ser útiles a las Fuerzas Armadas, permitirán al joven una mejor reincorporación a la sociedad civil. Para hacer posible la capacitación hemos recibido el aporte del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, del Ministerio de Educación, para cursos de nivelación de estudios, y esperamos tener el significativo apoyo del Ministerio de Hacienda en la Ley de Presupuesto del 2003 para entregar estos beneficios al mayor número posible de jóvenes.

El disponer todos los años de veintisiete mil jóvenes entrenados, y un gran número entre ellos capacitados en habilidades civiles, entrega al sector productivo nacional una capacidad de trabajo que es significativa, mejora las expectativas de inserción laboral a los

jóvenes, y entrega a las empresas un contingente entrenado y con hábitos de disciplina, cuya inducción en las actividades laborales es más rápida y su productividad anticipada.

4. Modernización en las instituciones de la Defensa.

Cuando iniciamos esta exposición nos referimos a este proceso como algo que va mucho más allá de la introducción de equipos nuevos de características tecnológicas avanzadas, que reemplazan a equipos al término de su vida útil, aunque obviamente la incorporación de nuevos sistemas de armas tecnológicamente avanzados en la era de la revolución en asuntos militares, constituye uno de los requisitos materiales sobre los que se construye la modernización de las Fuerzas Armadas.

Una consecuencia del desarrollo económico que nuestro país ha gozado en la última década y algo más, ha sido la de posibilitar económica y socialmente la modernización de las Fuerzas Armadas. Es decir, la política económica ha tenido un efecto saludable en la política de defensa.

El desarrollo no sólo se manifiesta en el aumento de la capacidad económica, sino que, además, en la capacidad de la sociedad de absorber tecnología por la capacitación de las personas en el uso de tecnologías, métodos y conceptos que le permiten disponer de una base tecnológica avanzada. El proceso de desarrollo iniciado en Chile ha generado en importantes sectores de nuestra sociedad esta capacidad, sobre todo en los más jóvenes.

Más allá de los efectos directos y de corto plazo en el gasto de defensa provocados por esta modernización de los sistemas de armas, cuya adquisición ha podido financiarse mediante la denominada Ley del Cobre, se deben producir varios efectos económicos a mediano plazo. La organización de la defensa vigente hasta hace poco, podría calificarse como un sistema basado en una intensidad alta en el uso del recurso humano, con sectores específicos que se iban introduciendo tecnologías, pero manteniendo en su estructura las características básicas del sistema construido durante la década del 70. Este sistema se encuentra en un proceso completo de modernización, que significará un cambio en la estructura de producción de la defensa.

Primero, en términos de personal, y de gasto en personal, los equipos más modernos, que pueden producir un efecto disuasivo mayor, requieren de menos personal para su operación y mantenimiento, pero personal con mayor calificación, lo que requiere de una capacitación permanente. En términos de gasto, se traduce en que tendremos menos personas sirviendo en las Fuerzas Armadas, pero personas que deben estar más motivadas para progresar y preparadas para manejar equipos cada vez más complejos.

Si asumimos que el país tendrá un crecimiento importante en los próximos años, estas personas mejor preparadas y capacitadas deberán ser pagadas en forma compatible con el crecimiento de los ingresos del resto de las personas. Esto se deberá traducir en un efecto neto sobre el gasto que debería significar una participación relativa menor del rubro personal en el total del gasto.

Asimismo, aumentarán los costos asociados a la formación y el entrenamiento y la capacitación, la que deberá ser más intensa. Como un efecto indirecto, esta modernización significará poner tecnologías de punta a disposición de más personas, efecto que se traspasará a los proveedores nacionales y al sector productivo en general.

En segundo lugar, los planes de modernización han empezado a introducir también el concepto de compensaciones industriales, conocidos también como offset, los que significan

un aporte directo al sector productivo tanto en tecnologías como en inversiones, abriéndose incluso la posibilidad de participación directa de empresas nacionales en la fabricación de partes.

Un tercer efecto se produce sobre los gastos operativos y el mantenimiento de los equipos. En general, los costos de operación de los equipos y el mantenimiento deben bajar, puesto que la mayor parte de la renovación ha sido con equipos nuevos o con un uso menor comparado con los equipos que se están renovando. En la mayoría de las adquisiciones, dado sus altos costos, se ha utilizado el concepto del ciclo de vida, que evalúa el gasto total que se producirá con los nuevos sistemas desde que se adquieren hasta que se dan de baja, lo que garantiza la adquisición de los equipos más eficientes económicamente.

En cuarto lugar, todo esto parece muy económico, pero el costo de los equipos nuevos obligará a hacer inversiones muy altas en su adquisición, lo que inducirá un cambio en la estructura de gastos del sector Defensa. Esto disminuirá la participación relativa del gasto en personal, y aumentará la del gasto en inversión en nuevos sistemas de armas, e introducirá los gastos en desarrollo e investigación. El monto total del gasto en defensa estará determinado por las misiones que se encomienden al sector, las que a su vez dependerán de definiciones políticas tanto en Chile como en otros países de la subregión, pero la composición del gasto cambiará.

Un quinto efecto de la modernización, menos conocido pero no menos importante, está referido a la gestión de los recursos de la defensa. Si bien esto tiene varios aspectos, nos interesa la gestión de los recursos económicos. A este respecto se puede decir que este esfuerzo por modernizar la gestión tiene dos orígenes. Uno se relaciona con los esfuerzos de todo el sector público por modernizar su gestión, esfuerzo liderado por el Poder Ejecutivo y que ha tenido en la Dirección de Presupuestos uno de sus agentes más importantes. Aunque en virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en general las instituciones de la Defensa no han sido partícipes plenas de estos esfuerzos, debo destacar en esta ocasión que la necesidad de la modernización de la gestión ha permeado las estructuras de mando de las tres instituciones, habiéndose generado al interior de ellas algunas iniciativas pioneras en el campo de los sistemas de gestión del sector público. Una segunda fuente que ha llevado a las Fuerzas Armadas a la modernización de la gestión, han sido los procesos de selección y adquisición de los nuevos sistemas de armas, puesto que esto ha introducido nuevas tecnologías de gestión en los proyectos de definición de requerimientos, selección y adquisición de sistemas de armas caros y complejos. Asimismo, la necesidad económica de financiar estos proyectos obligó a implementar sistemas de gestión que permitieran conocer adecuadamente las actividades y los gastos asociados, a fin de disponer de criterios claros para tomar decisiones de racionalización de gastos.

Este esfuerzo de mejoramiento de la gestión probablemente no se traducirá en una disminución del gasto total, pero permitirá, y así ha ocurrido por ejemplo en la Armada, generar ahorros con objeto de disponer de recursos para los procesos de modernización, y de esta forma mejorar la asignación de recursos. Si bien estos procesos llevan algún tiempo y el desarrollo no es parejo en las tres instituciones, se puede asumir que los criterios de gestión económica de los recursos que están en desarrollo y en aplicación, mejorarán la eficiencia.

Así, en resumen, la modernización de las Fuerzas Armadas no sólo tiene un aspecto de compra de sistemas de armas valorizados en cientos de millones de dólares, sino que se traducirá en un cambio profundo de las estructuras de personal, de gastos, en los sistemas de gestión económica, y en otros sistemas que no hemos analizado, como los sistemas de mando y sus efectos económicos son variados e importantes.

Sin embargo, la modernización de las instituciones de la Defensa no termina en el ámbito exclusivo de las Fuerzas Armadas, sino que se deben realizar también en el ámbito de lo ministerial.

En este campo, se puede plantear que uno de los grandes desafíos del sector es avanzar en el desarrollo de iniciativas conjuntas, que mejoren no sólo los sistemas de gestión de cada institución, sino que ayuden a crear un sistema en que concurren en forma más explícita los criterios político-estratégicos de la defensa, en las decisiones de asignación de recursos económicos. Por instrucciones del Presidente de la República, el ministerio ha comenzado un proceso de trabajo en este ámbito, habiéndose realizado algunos avances a través del trabajo que coordina el Estado Mayor de la Defensa Nacional con las Fuerzas Armadas y que hemos estado evaluando en la Junta de Comandantes en Jefe.

Asimismo, el proceso de modernización del sector Defensa también considera al Ministerio de Defensa Nacional, proceso que deberá culminar con el envío de un proyecto de Ley Orgánica Ministerial. Esta modernización incluirá capacidades en el ministerio para enfrentar los desafíos de participar en la asignación de recursos presupuestarios de todo el sector, complementando las actuales capacidades de las Fuerzas Armadas, vinculando de manera mucho más estrecha las políticas de gobierno con las decisiones presupuestarias del sector Defensa, incluyendo a las Fuerzas Armadas. El ministerio se debe convertir en el espacio donde confluyan las experiencias de gestión de las tres instituciones y el mecanismo para gestionar la introducción de las distintas políticas que propenden al mejoramiento de la gestión a nivel de todo el Estado en el cumplimiento de las tareas de la defensa.

5. El Sistema de Adquisiciones de Material Bélico de las Fuerzas Armadas.

Conocido como la Ley Reservada del Cobre, este sistema es un conjunto de normas legales y reglamentarias que ha tenido un largo desarrollo. No corresponde describirlo en esta ocasión, pues ha sido largamente discutido en foros, medios de comunicación, revistas especializadas, estudios públicos y privados, coincidiendo todos ellos que como sistema de asignación de recursos, no obedece a ninguna lógica económica ni de eficiencia en el uso de los recursos y que adolece de problemas de índole política originados en un marco histórico claramente asociado a la guerra fría.

Sin embargo, este marco histórico ha cambiado y las últimas adquisiciones pusieron de manifiesto las falencias del sistema ante la comunidad nacional. Ante esa situación, y por instrucciones del Presidente de la República, este ministerio se encuentra estudiando las opciones para su modificación.

Desde el punto de vista del análisis económico y de la gestión, la Ley Reservada del Cobre presenta aspectos positivos.

Uno de éstos es la seguridad que los flujos financieros presentan para las instituciones, debido a que dependen de las exportaciones del cobre y de sus derivados, que hace la Corporación Nacional del Cobre, Codelco, con un mínimo garantizado, y una repartición de los recursos entre las Fuerzas Armadas establecida en un mecanismo simple y objetivo, como es la división por tercios. Y esta certidumbre se complementa con la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que otorga a los mandos institucionales la facultad exclusiva de proponer la asignación de los recursos al Gobierno, así como el hecho de que, contando con la aprobación del Ejecutivo, los flujos futuros pueden ser comprometidos para financiar necesidades de equipamiento de alto costo que requiere flujos financieros plurianuales. Las ventajas que esto presenta para una adecuada planificación y la asignación interna de recursos son importantes. Permiten establecer planes que se van financiando en el

tiempo de acuerdo a flujos mínimos conocidos; permiten llevar a cabo proyectos de largo plazo de maduración y de altos costos, pues los flujos financieros están garantizados; y permiten definir las prioridades de acuerdo a criterios técnicos internos.

Las deficiencias que actúan como contrapartida a estos beneficios no son menores y tienen efectos importantes en la asignación de recursos a nivel del sector público y a nivel interno en defensa. En primer lugar, las ventajas financieras de disponer de flujos a largo plazo se ven afectadas por una gestión financiera subóptima derivada de tres administraciones distintas. Este efecto en la administración financiera del sistema se origina en el hecho de que la división de los flujos en tercios no permite lograr una gestión financiera que considere priorizar los flujos de fondos hacia proyectos de mayor costo y relevancia, produciéndose niveles de endeudamiento y costos financieros mayores a los que se producirían en una administración financiera centralizada. Este efecto lo han sufrido alternadamente las tres instituciones durante la vigencia del sistema.

Un segundo tipo de ineficiencia se vincula a que se puede observar un fuerte incremento en los precios de los sistemas de armas que reemplazan los equipos actualmente en servicio, especialmente en relación con el deterioro del precio de un *commodity* como es el cobre, cuestión que se ve incrementada si estos sistemas son nuevos, incorporan tecnología de punta, y contemplan un ciclo completo de vida útil. Esto significa que el rendimiento de la Ley del Cobre se compromete por plazos cada vez más largos y por compras de cantidades menores en relación con los equipos que se reemplazan, haciendo muchas veces insuficientes los recursos asignados a una de las fuerzas para enfrentar sus proyectos prioritarios, debiendo incurrir en fuertes costos financieros derivados del necesariamente largo período de pago requerido para compensar las limitaciones financieras.

De este modo, es necesario buscar mecanismos que corrijan los efectos negativos sobre la asignación de recursos del sector Defensa como un todo, y que permitan, por lo tanto, mejorar la eficiencia financiera y económica de la ley, lo que permitiría disponer de más recursos netos y enfrentar proyectos de mayor valor compartiendo parte de los recursos.

Se debe plantear el criterio de aumentar la transparencia y el control del sistema, entregando a los actores políticos relevantes la información sobre el uso de los medios de que se dispuso y las bases de las decisiones tomadas, con los resguardos de reserva que correspondan.

Asimismo, la auditoría en el uso de los recursos debe ir más allá del cumplimiento de las formas legales y reglamentarias, e incorporar elementos de control de gestión ya presentes en los desarrollos de modernización de la gestión ya analizados.

6. La Modernización de la Previsión Militar.

Desde hace algún tiempo la previsión de las Fuerzas Armadas ha sido objeto de inquietud tanto por parte de la autoridad como de la opinión pública informada. En la base de esta inquietud se encuentra el elevado costo que esta previsión tiene para el país, y las diferencias que presenta con el sistema previsional del resto del país, tanto en su estructura como en los beneficios que entrega.

Se encuentra en desarrollo un proyecto dentro del ministerio, que es parte de las políticas hacia el sector establecidas por el Presidente de la República y es una de las prioridades del ministerio para los próximos años.

Nos referiremos sólo a la situación de la previsión militar aunque la situación de ambas cajas previsionales es similar, entregando beneficios similares a sus pensionados.

El desarrollo de la previsión militar descrito someramente en el primer párrafo se asocia a tres situaciones que son el producto de decisiones de políticas de defensa que se centraron en la política de personal de las Fuerzas Armadas en los últimos treinta años.

La primera política que analizaremos es el aumento de las dotaciones durante la década de los años setenta, producto de la situación interna y los conflictos externos que se enfrentaron durante esa época. Las dotaciones fueron incrementadas significativamente en los grados iniciales de los escalafones respectivos. Estas nuevas promociones de los años setenta fueron masivas y, en general, con cursos de formación abreviados, lo que permitió que muy rápidamente se integraran a las filas. Esta fue una política asumida por el gobierno de la época orientada a reforzar las Fuerzas Armadas. Posteriormente esta política de ingreso masivo se detuvo, y el ingreso a la carrera militar se normalizó a partir de los años 80, incluso reduciéndose significativamente durante algunas promociones.

Los efectos inmediatos en el gasto de esta política fueron importantes, pero quedaron en un segundo plano frente al aumento del gasto orientado a otros rubros, sobre todo adquisiciones de material de guerra. Este mayor gasto en las remuneraciones del personal en los grados bajos debió complementarse con mayores gastos en bienes y servicios de consumo que permitieran su supervivencia y entrenamiento, y nos referimos a vestuario, alimentación, acomodación y otros. Asimismo, y con el paso del tiempo, debieron ampliarse los servicios médicos y de bienestar para apoyar un contingente en las plantas más numeroso.

No obstante, si bien la probabilidad de conflicto disminuyó en los años siguientes, se adoptaron políticas de mantener al personal en las filas, lo que provocó graves problemas en la estructura de personal, sobre todo a partir de los años noventa. Esto significó un fuerte aumento en el gasto, ya que el ascenso en los escalafones en forma masiva, y acceso a mayores derechos por antigüedad y preparación, por parte de promociones numerosas, significó un aumento de las remuneraciones. Asimismo, esto originó un incremento de los servicios de apoyo para atender las mayores necesidades de un contingente que envejecía, adquiría familia, además de otras obligaciones. A partir del año 1994, este personal comenzó a cumplir los requisitos para tener derecho a pensión y se inició un proceso de retiros que empezó a crecer en el tiempo, con una estabilización entre los años 1998 y 2001. Este proceso se reiniciará en forma masiva a partir de este año y deberá continuar por al menos tres o cuatro años más.

El resultado obvio de este proceso, derivado de una política de defensa implementada hace 28 años y mantenida en el tiempo, ha sido la duplicación del costo del sistema de pensiones en una década y el consiguiente gasto fiscal, a niveles que afectan la asignación de recursos presupuestarios al sector, cuando más los necesita para enfrentar los requerimientos de inversión asociados a los procesos de modernización.

A esta situación concurren otras dos medidas derivadas de políticas específicas orientadas al personal de las Fuerzas Armadas. Por un lado, la reforma del sistema previsional realizada a comienzos de los años 80 mantuvo la especificidad del personal militar y policial, y el régimen previsional vigente sin modificaciones. Esto implicó que no se efectuara ningún ahorro, ni particular ni fiscal, que ayudara a enfrentar el pago de pensiones derivadas del retiro masivo de personal, y que debamos enfrentar hoy día con veinte años de retraso, una modernización que ahora aparece como imprescindible. Y junto con esto, durante el año 1989 y los dos primeros meses de 1990 fue modificado el régimen previsional de las Fuerzas Armadas, entregándose nuevos beneficios y eliminándose topes, lo que produjo que las

pensiones se acercaran a las remuneraciones efectivas. Esto significó un importante aumento en los gastos sin proveer los fondos necesarios para cubrirlos, lo que incide en el crecimiento del aumento del aporte fiscal para financiar estos mayores gastos.

Ahora bien, dentro del marco descrito en este análisis deseo suscribir el fundamento que sustenta este marco previsional vigente, cual es la especificidad de las necesidades previsionales del personal de las Fuerzas Armadas y de las policías, y estimo que su modernización debe partir de una base que refleje adecuadamente estas características. Por ello el Gobierno no pretende eliminar este sistema ni reemplazarlo por un sistema de capitalización individual.

Sin embargo, el problema del déficit debe ser encarado.

Una primera tarea que debemos enfrentar es estabilizar financieramente los distintos fondos que constituyen el sistema previsional, para lo cual estamos finalizando un proceso de análisis y estudio detallado de los beneficios, de los derechos, de las distorsiones que existen y de cómo ellos se están entregando. El propósito es modernizar el sistema, aunque sin afectar los derechos de quienes gozan de pensiones, y en esto deseo ser particularmente enfática. Esperamos que este proceso dé frutos a la brevedad.

Junto con esto, se iniciará un proceso de revisión del sistema reconociendo las especificidades de la profesión militar, el cual deberá concluir con una propuesta de modernización que será aplicada al personal que ingrese a las Fuerzas Armadas y de Orden en el futuro.

Con estas políticas sabemos que en el futuro el sistema previsional, los beneficios previsionales garanticen una pensión adecuada, sin presionar la capacidad fiscal ni afectar la asignación de recursos al resto del sector Defensa.

Toda política de defensa que afecte al personal de las Fuerzas Armadas tiene efectos inmediatos, los que pueden ser medidos en sus costos y su capacidad para enfrentar los desafíos de la modernización. Asimismo, producen efectos de largo plazo como los que acabamos de analizar y que son de difícil evaluación en el momento que las políticas son implementadas. Es por ello que las políticas de defensa, como los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas, que tendrán consecuencias en el personal, preparándolo mejor, con dotaciones menores, cada vez más profesionales y remuneradas en relación con los niveles públicos y privados, deben ser analizados en profundidad y planificadas con horizontes lo más amplios posibles. Por lo tanto, deben ser acompañados por políticas de personal acordes con esta planificación.

He querido realizar una aproximación general y prudente a los temas económicos de la política de defensa, porque estoy consciente de que, producto de razones históricas, el sector Defensa tiene la necesidad de realizar un conjunto de modernizaciones muy importantes para el futuro de la defensa nacional en general y de la profesión militar en particular. El Gobierno está consciente de esa demanda de modernización, así como de lo necesario que es abordarla. Sin embargo, el Gobierno está preparando estas modernizaciones junto con las Fuerzas Armadas y estoy segura de que de esta forma, así como ya lo hemos hecho en otros aspectos de la gestión del sector, quizás más complejos aún, las modernizaciones serán producto de un trabajo mancomunado cuyo objetivo será siempre el bienestar de Chile y de los chilenos, incluyendo en esto desde luego a todas las personas, hombres y mujeres, que sirven a la Patria en nuestras Fuerzas Armadas.